
CÓMO VAMOS en
HÁBITAT

CÓMO VAMOS EN HÁBITAT*[1]

Introducción

La calidad de vida en el sector hábitat es determinada por la capacidad de los ciudadanos de todos los niveles de ingreso de encontrar soluciones de vivienda de calidad, con seguridad de tenencia y accesible a las oportunidades económicas que ofrece la ciudad. Este sector comprende dos grandes componentes: el estado del mercado de vivienda subsidiada y no subsidiada de la ciudad, y la legalización y el mejoramiento de predios y barrios. El informe de este año se enfoca en estos dos componentes, en tres temas. El primero evalúa el estado del déficit cuantitativo de vivienda, a partir de los resultados de la Encuesta Multipropósito (EM) de 2017, haciendo algunas comparaciones a nivel latinoamericano; también presenta los resultados preliminares del Censo de 2018. El segundo tema tiene que ver con las acciones del Estado para mitigar el déficit cuantitativo, que incluye tanto la gestión de suelo para producción de viviendas subsidiadas, ya sea Vivienda de Interés Social (VIS) hasta 135 SMLMV[2] y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) hasta 70 SMLMV, como las acciones para fomentar la generación de vivienda por parte del sector privado y el estado de asignación de subsidios. El tercer tema está enfocado en las acciones del Estado para mitigar el déficit cualitativo de vivienda que incluye tanto el estado de la ocupación ilegal de suelo como la legalización de predios, el reasentamiento de familias en estado de riesgo y el mejoramiento integral de viviendas.

Así, después de proceder a un diagnóstico del sector y a un breve análisis de las metas del Plan de Desarrollo Distrital, se presentan algunas reflexiones finales para ayudar a las próximas administraciones del Distrito a la construcción de una política pública distrital habitacional integral.

Cabe señalar que el análisis de los temas aquí abordados incluye información suministrada por entidades como la Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT), la Caja de la Vivienda Popular (CVP) y el Instituto Distrital para la Gestión de Riesgo (IDIGER), así como los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) 2016, 2017 y 2018 que anualmente realiza el programa Bogotá Como Vamos (BCV) y el concepto de expertos en la mesa de trabajo realizada el 23 de Mayo de 2019.

---

*. Este capítulo fue elaborado por el Departamento de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá. Autores: Olga Lucía Ceballos Ramos y Juan Guillermo Yunda Lozano, del Grupo de investigación Calidad y Habitabilidad de la Vivienda; y Jean-François Jolly del Grupo de investigación inter-facultades (Arquitectura y Ciencias Políticas) Políticas Urbanas.

1. Se agradece la participación y aportes en la mesa técnica a los siguientes expertos: Stefano Anzellini, Alejandro Florián, Catalina García, Ana María Henao, Pedro Javier Jaramillo y Andrés Sepúlveda.

2. Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

Diagnóstico del sector

Evolución del Déficit de Vivienda

Para la realización de este informe 2018, la SDHT proporcionó los últimos datos del cálculo del déficit de vivienda en Bogotá actualizados con los resultados de la EM 2017[3]. Estos datos confirman las tendencias de disminución de ambos déficits, identificadas en el Informe de BCV 2017. Como lo indica el Gráfica No. 1 esta tendencia se ve confirmada con los resultados de la EM 2017, que muestran una importante reducción del déficit en el periodo 2003-2017, tanto cuantitativo reduciéndose de 175.900 en 2003 a 54.518 hogares como cualitativo de 149.896 a 69.365 hogares para un déficit total de 123.883 en 2017, frente a una base de 375.795 hogares en 2003.

La Tabla No. 1 muestra los datos históricos censales del déficit cuantitativo en Bogotá. La cifra de déficit cuantitativo para 2017 de más de 54 mil hogares es una sexta parte del déficit que tenía la ciudad en 1993, cuando llegó a su máximo histórico de 311.160 y es tan solo comparable con el déficit cuantitativo de la ciudad en 1951 que fue de 45.915, cuando la ciudad apenas sobrepasaba los 500 mil habitantes. En porcentaje, el número total de hogares en déficit en la ciudad, según la EM 2017, llega a 4,6%, el mínimo histórico de la ciudad.



Gráfica No. 1. Número de hogares en déficit cuantitativo, cualitativo y total en Bogotá, 2003-2017.



Fuente: 2003 y 2007: Encuesta de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. 2011, 2014 y 2017: Encuesta Multipropósito para Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. Datos compilados por la Secretaría Distrital de Hábitat y la Pontificia Universidad Javeriana.

3. Según la metodología del DANE, el déficit cuantitativo de vivienda mide el número de viviendas en localizaciones inadecuadas, los hogares en cohabitación y los hogares en condiciones de hacinamiento (cinco o más personas por cuarto) (DANE, 2009).

Tabla No. 1. Déficit cuantitativo de vivienda según información censal en Bogotá, 1951-2005.

Año	Población	Déficit en porcentaje de hogares	Déficit en número de hogares
1951	636.924	37,8%	45.915
1964	1.661.935	34,0%	106.647
1973	2.845.361	29,9%	158.579
1985	4.227.706	19,4%	164.227
1993	4.945.448	24,8%	311.160
2005	6.763.325	12,2%	233.684

Fuente: Metrovivienda (2011, p. 13) .

Por otro lado, comparamos las cifras de déficit cuantitativo de la EM 2017 con algunas ciudades de Suramérica, que tienen una población similar a la de Bogotá. La Tabla No. 2 muestra cómo Bogotá presenta el déficit cuantitativo más pequeño entre las cuatro ciudades seleccionadas. En número de hogares es un tercio del que se calcula para la región metropolitana de Santiago de Chile, una quinta parte del de Lima metropolitana y una séptima parte del que se calcula en la región metropolitana de Río de Janeiro. En porcentaje de hogares el déficit es también mucho más pequeño, con 2%, mientras las demás ciudades tienen un déficit cuantitativo que representa del 7% al 10% del total de hogares.

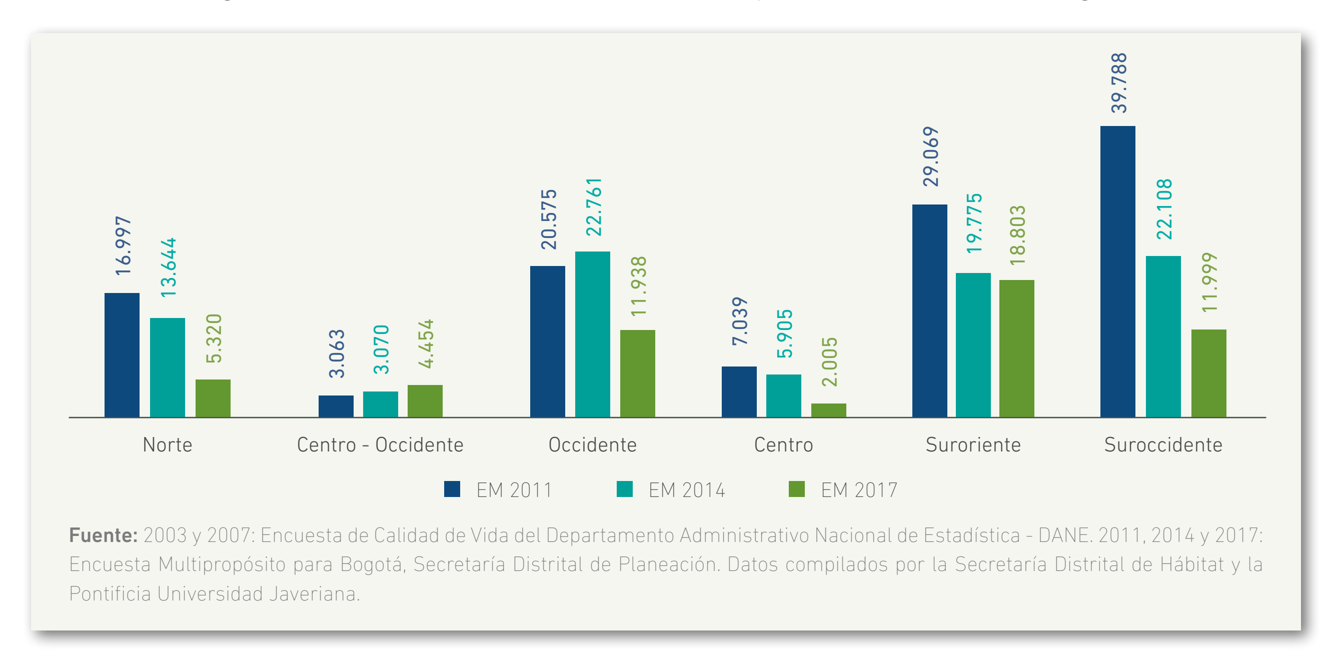
Tabla No. 2. Déficit cuantitativo habitacional en ciudades seleccionadas de Suramérica.

Ciudad	Población 2018	Año Déficit	Déficit en número de hogares	Déficit en porcentaje de hogares
Bogotá	7.240.000	2017	54.518	2,0%
Santiago Metropolitana	7.112.808	2017	154.608	6,9%
Río de Janeiro (RM)	13.005.430	2015	340.083	7,7%
Lima Metropolitana	8.574.974	2017	251.942	10,2%

Fuente: Bogotá (Encuesta Multipropósito 2017); Santiago Metropolitana (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, Censo 2017); Región Metropolitana Río de Janeiro (FJP, Diretoria de Estatística e Informações (DIREI); Lima Metropolitana (Sociedad Peruana de Bienes Raíces, INEI).

Esta reducción del déficit cuantitativo, sin embargo, no ha sido homogénea a lo largo de la ciudad, como se muestra en el Gráfica No. 2 que evidencia la reducción del déficit, por zonas de la ciudad, con base en la información suministrada por la SDHT a partir de las EMB de 2011 y las EM de 2014 y 2017. La gráfica muestra una reducción pronunciada del déficit en la zona Norte, Occidente, Suroccidente y Centro; una reducción moderada en la zona Suroriente y un aumento en la zona Centro-oriente. De estas cifras llama la atención la reducción del déficit en la zona Suroriente, que fue muy poca entre 2014 y 2017 y a la fecha constituye la zona con mayor cantidad de hogares en déficit, con 18.803. Igualmente, el aumento del déficit a 4.454 en la zona Centro-oriente donde, paradójicamente, se encuentran las familias de mayor ingreso de la ciudad.

Gráfica No. 2. Seguimiento a la reducción del déficit cuantitativo por zonas de la ciudad en Bogotá, 2011- 2017.

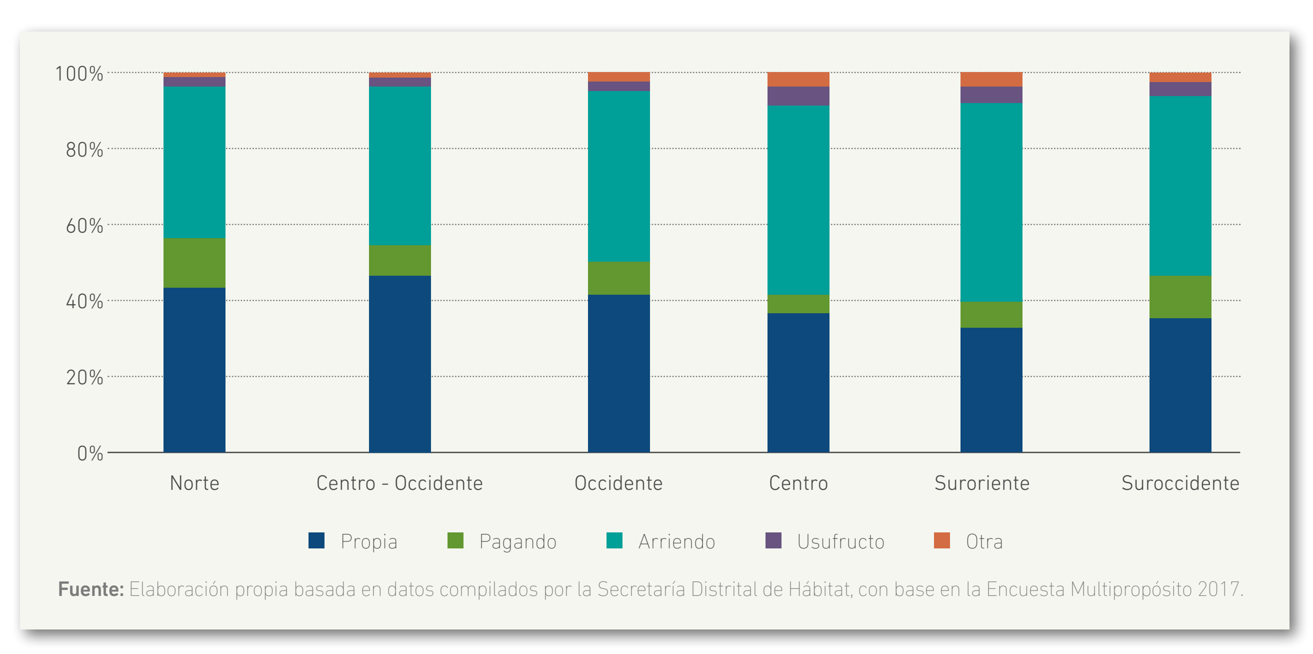


Fuente: 2003 y 2007: Encuesta de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. 2011, 2014 y 2017: Encuesta Multipropósito para Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. Datos compilados por la Secretaría Distrital de Hábitat y la Pontificia Universidad Javeriana.

Tenencia de vivienda según la Encuesta Multipropósito 2017

En cuanto a tenencia de vivienda, los datos de la EM 2017 muestran también una distribución diferente de acuerdo con las zonas de la ciudad, como lo indica el Gráfica No. 3. En las zonas Norte y Centro-Oriente hay un porcentaje mayor de propietarios que de arrendatarios, mientras que en las zonas Centro, Suroriente y Suroccidente la tendencia es contraria, con un porcentaje mayor de arrendatarios que de propietarios. Estas cifras muestran que, en las zonas Sur y Centro de la ciudad, donde vive la población con menor ingreso, puede haber un menor acceso a la vivienda en propiedad, presumiblemente por el incremento de los costos de la vivienda.

Gráfica No. 3. Modalidades de tenencia de vivienda por zonas de la ciudad en Bogotá, 2017



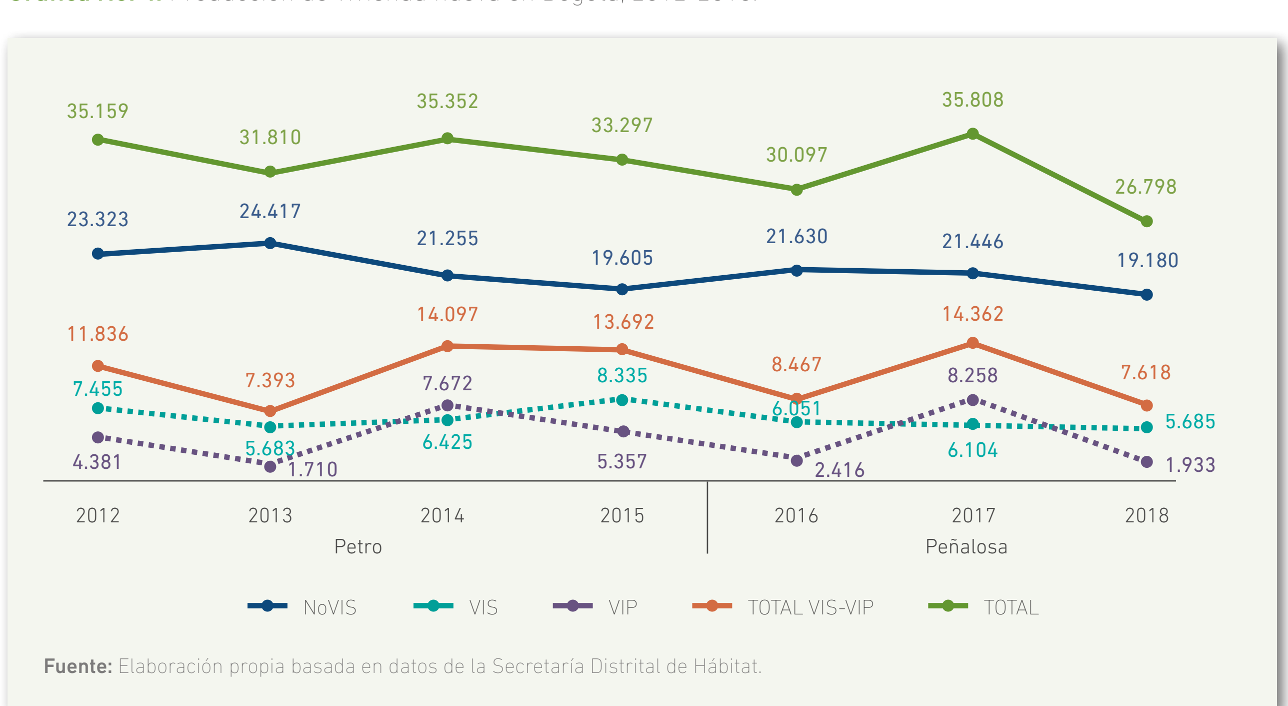
Fuente: Elaboración propia basada en datos compilados por la Secretaría Distrital de Hábitat, con base en la Encuesta Multipropósito 2017.

Mitigación del Déficit Cuantitativo de Vivienda

Producción de vivienda nueva

Según los datos suministrados por la SDHT, el 2018 fue un año muy difícil para el sector de la construcción en la ciudad. Apenas se iniciaron 26.798 viviendas, lo que constituye la cifra más baja desde 2004 cuando la ciudad se recuperaba de la crisis del año 2000. El declive en las iniciaciones fue particularmente notorio en el segmento NoVIS y el segmento VIP. Apenas se iniciaron 19.180 unidades NoVIS, que es la cifra más baja desde el año 2009, cuando la ciudad fue afectada por la crisis financiera global. Igualmente, las iniciaciones en el segmento VIP, después de un 2017 positivo, volvieron a bajar a 1.933, la cifra más baja desde 2013. Estas cifras plantean un reto para el cumplimiento de las metas del actual plan de desarrollo y muestran que el pobre crecimiento de la construcción puede no ser consecuencia de las políticas específicas de una Administración sino producto de una crisis estructural del sector.

Gráfica No. 4. Producción de vivienda nueva en Bogotá, 2012-2018.



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Secretaría Distrital de Hábitat.

Subsidios Distritales de Vivienda

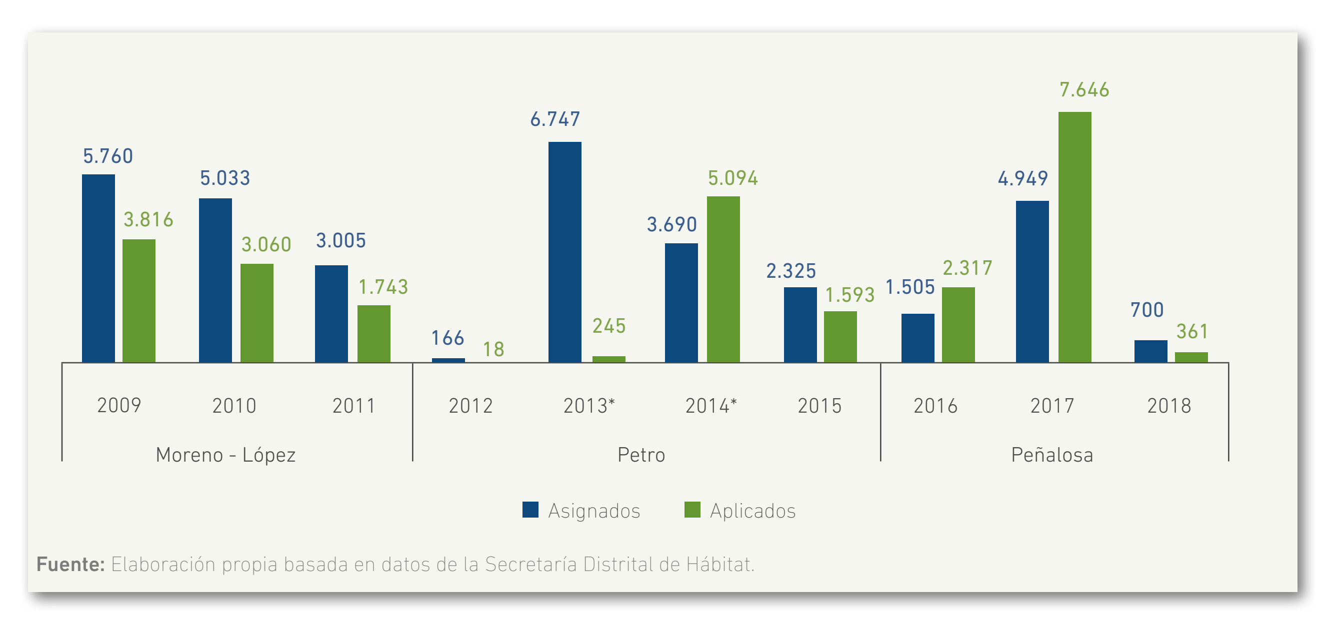
De conformidad con la información suministrada por la SDHT, en la actual Administración del alcalde Enrique Peñalosa la cantidad de hogares que han logrado la asignación de subsidios y los que luego han sido aplicados presenta diferencias importantes si se compara con las dos administraciones precedentes. En el caso de la Administración de Samuel Moreno y Clara López fueron asignados 13.798 subsidios, de los cuales fueron aplicados solamente 8.619 equivalente al 62,5% del total de asignados. Luego, en la Administración de Gustavo Petro la cantidad de subsidios asignados fue un poco menor con 12.928, de los cuales 6.950 fueron aplicados lo cual equivale al 54% de los asignados. No obstante, en el caso de esta Administración cabe señalar que las cifras pueden corresponder al cambio en el manejo de los subsidios distritales al pasarlos a la asignación a la oferta (constructores), en lugar de hacerlo a la demanda (hogares), ver Gráfica No. 5.

La Administración actual de Enrique Peñalosa, cambia de manera importante la relación entre subsidios asignados y aplicados precedente, pues de 7.164 asignados se tiene un total de 10.324 aplicados lo cual equivale a un 144%, lo cual indicaría una atención de subsidios asignados en la Administración anterior que

no habían logrado ser aplicados. Al revisar por años, se tiene un ritmo muy variable pues en 2016 se tuvo un registro de 1.505 subsidios asignados y 2.317 aplicados; en 2017 se pasó a 4.949 subsidios asignados y 7.646 aplicados y luego bajó de manera significativa en 2018 con 700 subsidios asignados y 361 aplicados.



Gráfica No. 5. Subsidios Distritales[4] de Vivienda 2009-2018.



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Secretaría Distrital de Hábitat.

Al comparar con las dos administraciones precedentes se identifica un comportamiento que no se rige por ningún patrón común. En el caso de la Administración Moreno – López, el mayor registro de subsidios asignados con 5.760 y aplicados con 3.816 sucede en el segundo año de su Administración en 2009 y luego va disminuyendo, pero manteniendo siempre una mayor cantidad en subsidios asignados respecto a los aplicados. En la Administración Petro, se inició con un registro muy bajo en 2012 con 166 subsidios asignados y 18 aplicados, lo cual, en su segundo año en 2013 aumentó significativamente con 6.747 subsidios asignados, pero con solo 245 aplicados, relación que se invierte en 2014 cuando se registraron 5.094 aplicados superando a los asignados que solamente llegaron a 3.690. Ya en el cierre de su Administración en 2015, de nuevo se invierte la relación entre asignados y aplicados, registrando los primeros 2.325 y los segundos 1.593.

Estas diferencias denotan la incidencia que han ejercido las diferentes políticas asumidas en el manejo de los subsidios distritales para vivienda, como lo fue el caso de la Administración de Petro en donde se aplicaron subsidios a la oferta. En la actual Administración, la decisión de lograr la concurrencia entre recursos de la nación y del distrito, específicamente a través del programa "Mi casa ya en Bogotá" ha tenido efectos interesantes. De los resultados obtenidos por este programa se tiene que, desde que inició su asignación en noviembre del año anterior, un 63 % de los hogares con ingresos menores o iguales a 2 SMMLV que han resultado beneficiarios, de un total de 119 subsidios asignados, lo han utilizado para compra de vivienda en el rango VIS superior a 70 SMMLV.

Mitigación del Déficit Cualitativo de Vivienda

Expansión y densificación informal

Las cifras de titulación de predios y las nuevas ocupaciones ilegales encontradas en los polígonos de

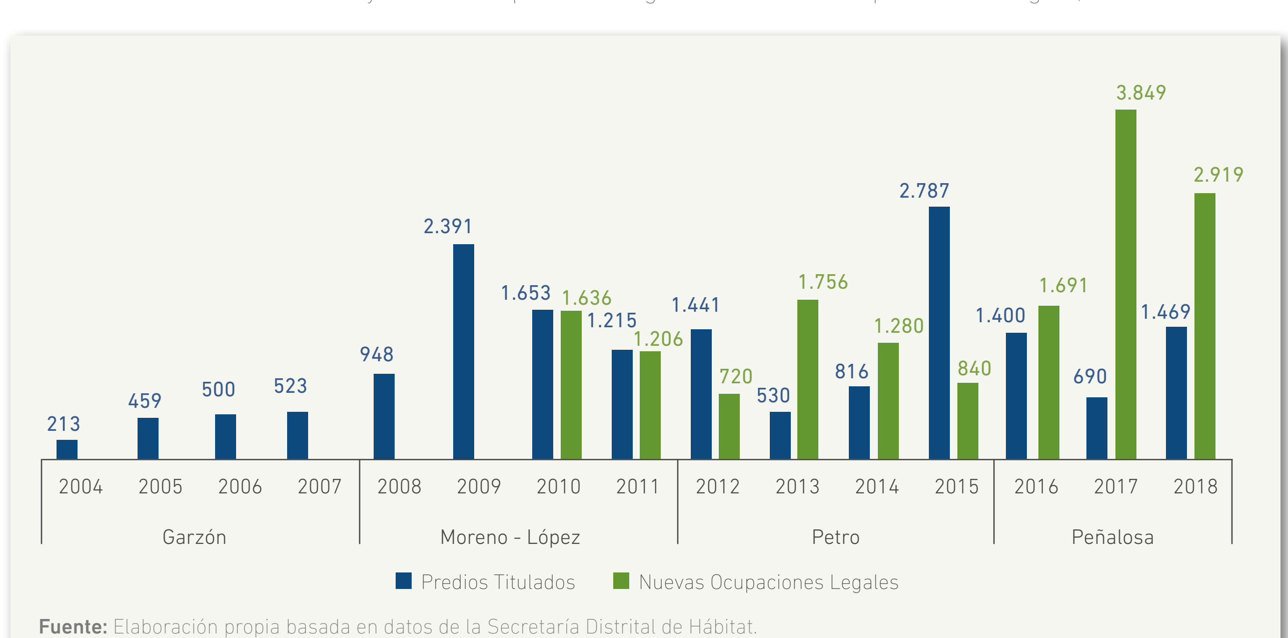
4. Subsidio a la oferta

monitoreo proporcionan información acerca de la expansión informal de la ciudad. La Gráfica No. 6 muestra los resultados agregados en el tiempo de predios titulados y nuevas ocupaciones ilegales monitoreadas año a año. Estos dos indicadores pueden ser un proxy de la expansión informal de la ciudad desde 2010, que ha fluctuado entre 2.000 y 4.500 predios por año. Estas cifras pueden llegar a ser un 20% a un 30% de la producción anual de vivienda formal subsidiada VIS y VIP. El gráfico muestra que después de un periodo de descenso, que se aproximó a 2.000 predios, desde 2015 hay un aumento de la expansión informal de la ciudad hasta llegar a un máximo en el periodo reciente de los años 2017 y 2018. Este alto número de predios de desarrollo informal, en los dos últimos años, tiene un mayor componente de nuevas ocupaciones ilegales monitoreadas que llegaron a 3.849 en 2017 y a 2.919 en 2018. No obstante, en este crecimiento de las ocupaciones ilegales encontradas, debe tenerse en cuenta que el área monitoreada en 2016 fue de 3.690 hectáreas, mientras que en 2017 fue de 4.196 y en 2018 fue de 4.350 hectáreas, respectivamente.

Por otro lado, las titulaciones han tenido un ritmo fluctuante alrededor de 1.400 titulaciones por año en el periodo 2010-2018. La actual Administración ha mantenido esta tendencia salvo en 2017 cuando sólo se registraron 690 predios titulados. Igualmente, hay que resaltar que la actual Administración se propuso una meta de 10.000 predios titulados en el cuatrienio, que es más del doble de lo logrado por administraciones anteriores. Entre 2016 y 2018 se titularon 4.191 predios lo que hace difícil el cumplimiento de la ambiciosa meta.

En cuanto a áreas de los asentamientos legalizados, la información de la SDHT registra 45,66 hectáreas legalizadas en el periodo 2016-2018, para un total de 2.864 lotes y 15.012 personas beneficiadas. La mayoría de estos asentamientos legalizados son pequeños, de menos de una hectárea y población por debajo de los 500 habitantes. No obstante, por tamaño se resaltan los asentamientos La Cabaña-Fontibón, en Fontibón, con 8,08 hectáreas, 356 lotes y 1.922 habitantes; La Playa-I Sector, en Ciudad Bolívar, con 4,79 hectáreas, 369 lotes y 1.993 habitantes y La Playa-II Sector, en Ciudad Bolívar, con 4,72 hectáreas, 277 lotes y 1.330 habitantes. Se destaca también que, de acuerdo con la información suministrada por la SDHT en 2017, aún continúan en trámite ocho asentamientos en Chapinero que suman 121,84 hectáreas, 3.238 lotes y 11.902 habitantes; también seis asentamientos en Usaquén que suman 19,90 hectáreas, 672 lotes y 2.720 habitantes. La extensión de estos asentamientos en trámite (casi 122 hectáreas) supera bastante las metas de hectáreas gestionadas por el sector formal de la construcción (80 hectáreas).

Gráfica No. 6. Predios titulados y nuevas ocupaciones ilegales monitoreadas por año en Bogotá, 2004-2018.



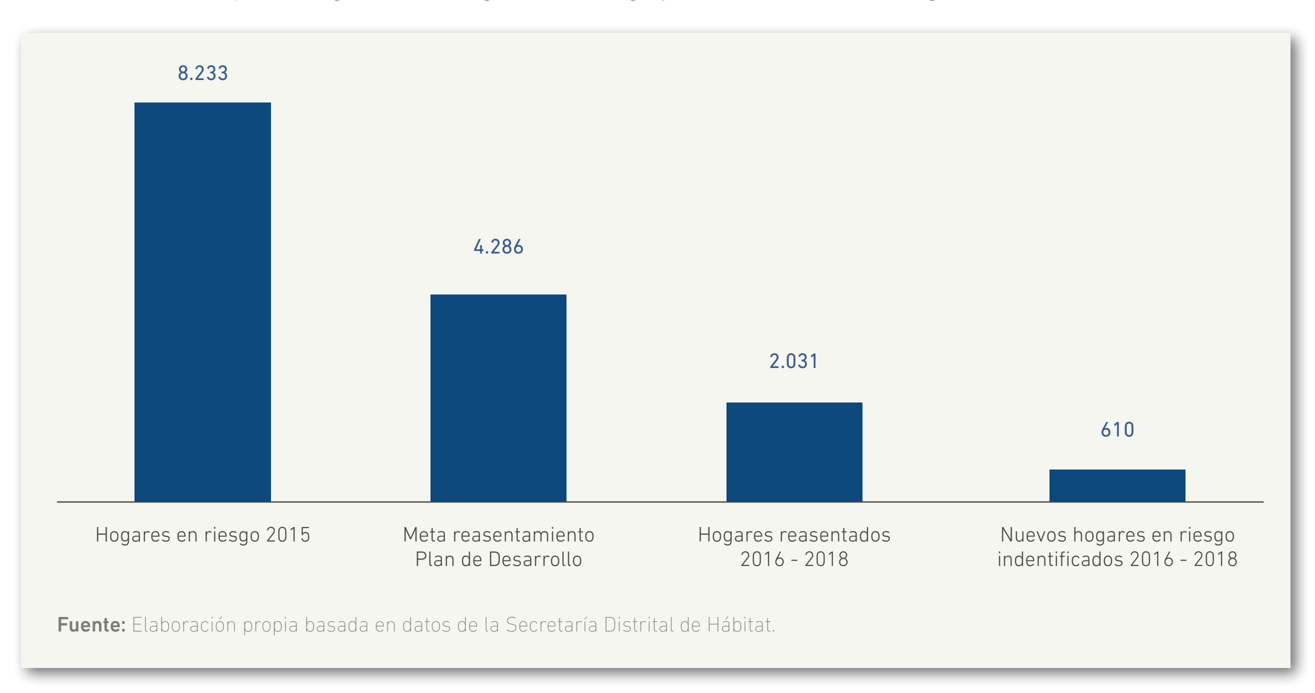
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Secretaría Distrital de Hábitat.

Por otro lado, la densificación en los barrios de origen informal en Bogotá es un fenómeno difícil de medir. Sin embargo, en el marco de la formulación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, la Secretaría Distrital del Planeación realizó un ejercicio de cálculo de las ampliaciones de más de 30 m^2 realizadas en Bogotá para el periodo 2012-2018 (SDP, 2019). Este ejercicio resultó en un promedio anual de 19.667 lotes donde se realizaron ampliaciones. De este total, el 65% se realizaron en barrios con tratamiento de Mejoramiento Integral. De esta manera se puede inferir que se realizan entre 12 mil y 13 mil ampliaciones de vivienda, anualmente, en sectores de origen informal. Esta cifra es similar a la producción anual de vivienda VIS y VIP en la ciudad. Igualmente, la escala de este fenómeno sugiere a la administración distrital a ejercer más control sobre las ampliaciones para que garanticen la normativa de habitabilidad y sismo-resistencia.

De acuerdo con estas cifras, podría sugerirse que la expansión y la densificación informal en Bogotá en los últimos años podría estar entre 10 mil a 15 mil unidades de vivienda anuales, que es una cifra similar a la producción total de vivienda nueva subsidiada VIS y VIP cada año. En este caso la ciudad tendría una composición de oferta similar entre formal e informal para la población de bajo ingreso. Esta cifra es consistente con los avances que registra el Distrito en gestión de suelo en el periodo 2016-2018, donde de acuerdo con cifras de la SDHT se han gestionado 67,2 hectáreas para VIS y VIP y se han legalizado 45,6 hectáreas de asentamientos informales. Aunque primarios, estos cálculos del desarrollo informal pueden ser útiles como referencia para evaluar las acciones, cada año, de la ciudad en cuanto a mitigación del déficit cualitativo de vivienda.

Hogares en riesgo y reasentamiento

Gráfica No. 7. Comparativo gestión de hogares en riesgo y reasentamiento en Bogotá, 2015- 2018.



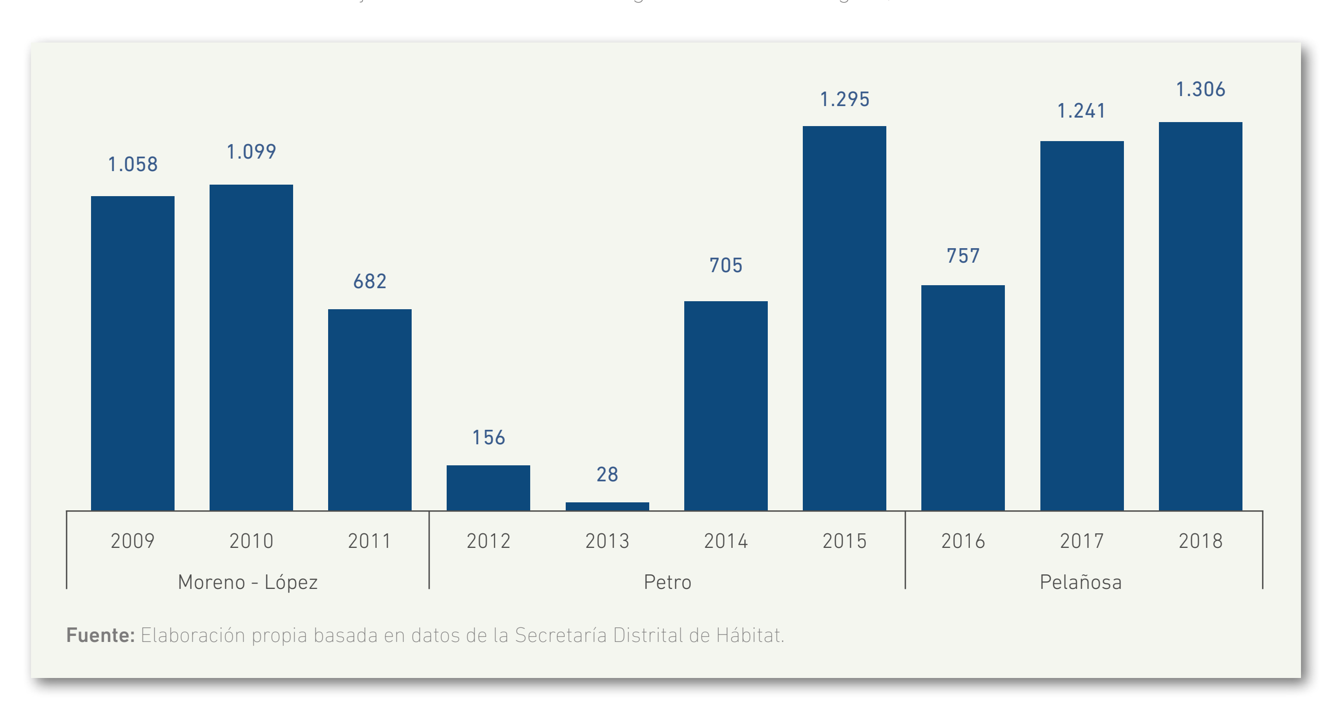
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Secretaría Distrital de Hábitat.

En el informe del Sector Hábitat 2017 de BCV señalamos que el reasentamiento de familias en condición de riesgo por remoción en masa y avenidas torrenciales era, tal vez, *el reto más urgente del sector*. Según datos del IDIGER, en 2015 había 8.233 familias asentadas en condición de riesgo, cifra que subió a 15.247 en 2016 y en el periodo 2016-2018 ingresaron otras 610, según datos de la CVP. Estas cifras demuestran los retos de un fenómeno que no para de crecer y la gestión estatal parece no poder solucionar definitivamente. La Gráfica No. 7 hace un comparativo de cifras de hogares en riesgo. Por un

lado, se registraban más de ocho mil familias en 2015, pero esta cifra parece haber subido a más de 15 mil, según datos más recientes del IDIGER de 2017, a las que se deben sumar otras más de 610 familias nuevas en condición de riesgo identificadas entre 2016 y 2018. En cuanto a gestión estatal en reubicaciones, ésta es limitada para un fenómeno creciente. Como se ve en la gráfica en el periodo 2016-2018 se lograron 2.031 reasentamientos por parte de la CVP, según el IDIGER, que corresponde a un 47% de la meta, lo que hace difícil su cumplimiento a 2020.

Mejoramiento Integral de Barrios y de Viviendas

Gráfica No. 8. Número de mejoramientos de vivienda gestionados en Bogotá, 2012-2018.



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Secretaría Distrital de Hábitat.

El actual Plan de Desarrollo se ejecuta sobre la meta de gestionar diez Intervenciones Integrales de Mejoramiento (IIM) que comprenden el mejoramiento de la infraestructura de los barrios y el mejoramiento de viviendas. A 2018 la información proporcionada por la SDHT registra once IIM gestionadas, con un total de 2.547 mejoramientos de vivienda estructurados en los años 2017 y 2018. El Gráfica No. 8 muestra los mejoramientos de vivienda gestionados por año en el periodo 2009-2018. Según la gráfica, la gestión de la actual Administración en mejoramientos de vivienda en los últimos dos años registra un saldo ligeramente positivo a lo registrado por administraciones anteriores. En los dos últimos años, se han registrado más de 1.200 mejoramientos gestionados por año, cifra sólo comparable con el año 2015, aunque en agregado similar a la gestión de la Administración Moreno-López. Estas gestiones de mejoramientos individuales de vivienda son en general positivas, ya que registran casi 5.500 mejoramientos desde 2012, aunque esta cifra debe contrastarse con la cifra de más de 69 mil viviendas con déficit cualitativo que registró la EM 2017 en Bogotá.

Percepción ciudadana de la vivienda en las últimas encuestas de BCV

De los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana –EPC- en relación con las respuestas que refieren al sector hábitat, resaltamos los siguientes resultados:

1. La satisfacción con la ciudad parece tener un descenso sostenido. A la pregunta "¿Ha pensado

en irse a vivir a un municipio cercano?", el porcentaje de ciudadanos que respondieron de manera afirmativa subió del 38% al 46% entre 2016 y 2018; una de las principales razones, según los ciudadanos, es el costo de vida, con el 33% de las respuestas. Este fenómeno puede estar relacionado con el incremento en el costo de la vivienda, evidenciado, también, con la respuesta de ciudadanos que señala este costo como una de las razones que explica que haya empeorado su situación económica.

2. En 2018, el 54% de los ciudadanos que no poseen vivienda en propiedad afirma que la causa principal es que no tienen para la cuota inicial, a pesar de que les interesa comprar, lo que muestra un claro incremento en el porcentaje de quienes dan este argumento: en 2017, lo afirmó el 29% de los ciudadanos y en 2016, el 23%.

3. Las encuestas de percepción ciudadana confirman el crecimiento del arrendamiento en la ciudad: en 2018, el 50% de los encuestados afirmó vivir en arriendo, mientras que en 2017 lo afirmó el 49%; en 2016, el 48% y en 2015, el 43%. Igualmente, las encuestas confirman la desigualdad del acceso a vivienda en propiedad por zonas: los resultados de 2018 muestran que en el nivel socio-económico bajo sólo el 34% de los encuestados afirman tener vivienda propia, mientras en el nivel alto es el 64%.

Especial: lo que indican las cifras preliminares del Censo 2018[5]

Si bien la sección anterior muestra un descenso considerable del déficit de vivienda, los datos preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 sugieren que para entender estos cambios se debe tener una visión regional más amplia. La Tabla No. 3 muestra los cambios poblacionales inter-censales y demuestra, por un lado, la creciente urbanización de los municipios periféricos y por el otro, la preocupante disminución de la población en las zonas centrales de Bogotá. Según la tabla, los municipios aledaños a la ciudad, agrupados en tres aglomeraciones urbanas—al Norte, Cajicá-Chía-Cota, al Occidente Mosquera-Madrid-Funza y al Sur, Soacha—tuvieron un crecimiento mucho más rápido que las zonas interiores de la ciudad y en magnitud se llevaron casi un 50% del crecimiento poblacional de la región sabana.

Las cifras preliminares del CNPV 2018 muestran que Bogotá ganó alrededor de 279 mil habitantes, mientras que sus municipios aledaños ganaron, aproximadamente, 253 mil habitantes. Específicamente, la aglomeración Mosquera-Madrid-Funza y Cajicá-Chía-Cota tuvieron un crecimiento muy rápido, entre 31% y 45% de su tamaño en el periodo inter-censal, superando con creces a Bogotá, que creció sólo un 4%. Sin embargo, el crecimiento de Soacha no sólo fue rápido sino de gran magnitud: en trece años añadió casi 150 mil habitantes, cantidad solo comparable con la zona Norte de la ciudad, que tuvo el mayor crecimiento de todas las zonas, añadiendo más de 250 mil habitantes en el periodo inter-censal. La zona Suroccidental de la ciudad (Ciudad Bolívar, Bosa y Tunjuelito) contigua con Soacha tuvo un crecimiento también importante de casi 120 mil habitantes. De esta manera, la conurbación suroccidental de la ciudad con Soacha fue el sector de mayor crecimiento poblacional acumulado, con más de 270 mil habitantes, seguido de cerca por el Norte, Usaquén y Suba, con 250 mil nuevos habitantes. De acuerdo con esto, se puede sugerir que buena parte del déficit de vivienda se ha suplido, en primera medida, con el desarrollo periférico de la ciudad en la zona Suroccidental y el municipio de Soacha; y en segunda medida, con un gran crecimiento en las localidades de Suba y Usaquén.

Por otro lado, la ciudad también experimentó un importante decrecimiento poblacional en sus zonas centrales. Resaltamos que las zonas Centro-Oriental (Barrios Unidos, Chapinero y Teusaquillo) y Centro (Puente Aranda, Santa Fe, Candelaria y Los Mártires) perdieron, entre las dos, casi 120 mil habitantes. También, la zona

5. Los resultados preliminares eran la única información disponible sobre el CNPV 2018 a la fecha de elaboración del documento (junio 2019).

Suroriental (Rafael Uribe Uribe, Antonio Nariño, Usme y San Cristóbal) tuvo un decrecimiento poblacional que llegó a representar alrededor del 10% de sus habitantes, llegando también a casi 120 mil personas menos. En total, las zonas centrales y surorientales de Bogotá perdieron casi 240 mil personas, que pudieron haber sido, muchas de ellas, migrantes a la periferia Norte y suroccidental de la ciudad o, en menor medida, al occidente. Se necesita un estudio más profundo para entender las causas de este fenómeno.

Tabla No. 3. Número y porcentaje de variación de la población de Bogotá y la región agrupadas por zonas de la ciudad y municipios aledaños, 2015 y 2018pr[6].

Zonas de la Región Sabana		Censo General 2005	Censo Nacional de Población y Vivienda (Pr) 2018	Cambio %	Cambio #
Bogotá	Norte	1.329.969	1.583.131	19%	253.162
	Centro-Oriente	477.719	421.703	-12%	-56.016
	Occidente	2.028.555	2.067.696	2%	39.141
	Centro	468.839	412.408	-12%	-56.431
	Suroriente	1.184.234	1.070.963	-10%	-113.271
	Suroccidente	1.245.835	1.365.023	10%	119.188
Cajicá-Chía-Cota		110.630	144.489	31%	33.859
Mosquera-Madrid-Funza		169.963	242.517	43%	72.554
Soacha		393.006	539.597	37%	146.591

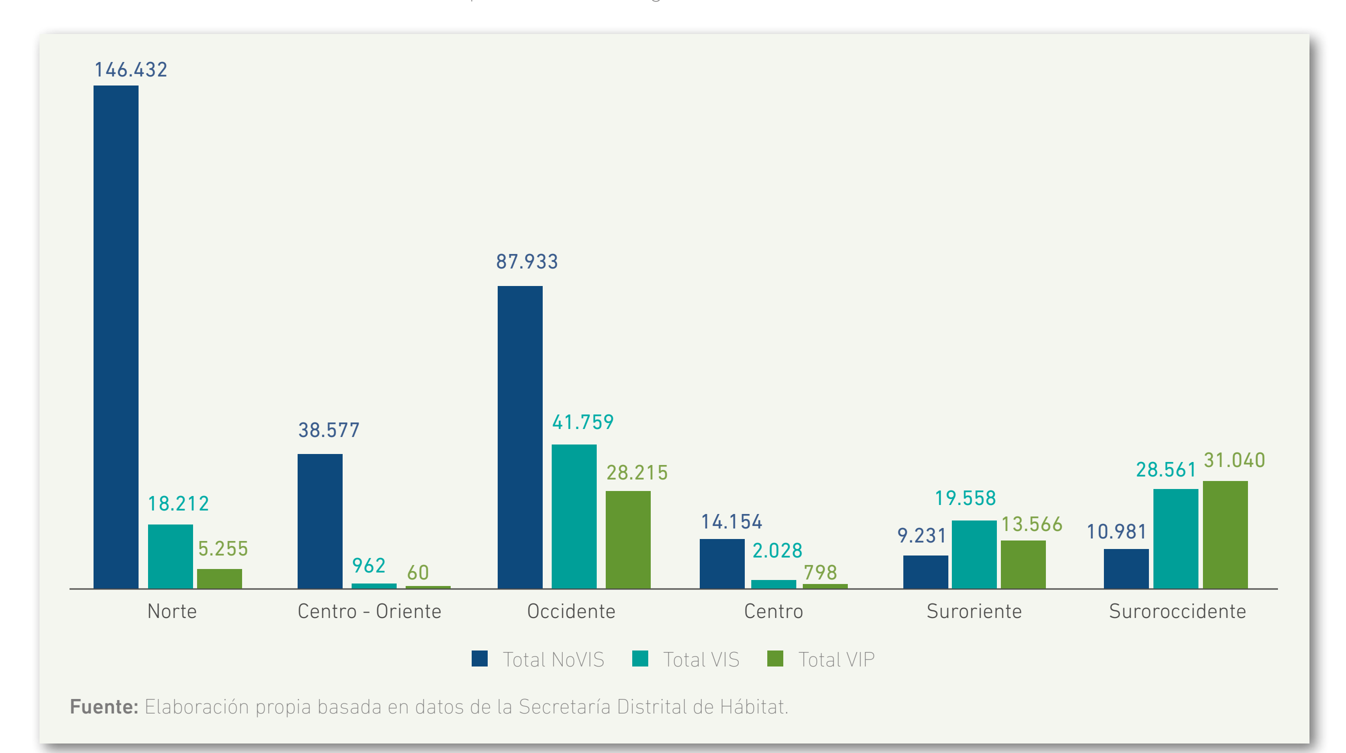
Fuente: Elaboración propia con datos preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

Iniciaciones de vivienda en el periodo inter-censal 2005-2018

Los hallazgos preliminares del CNPV 2018 se contrastaron con los datos de iniciaciones de vivienda en el periodo inter-censal suministrados por la SDHT en el Gráfica No. 9. Éste corrobora los hallazgos, especialmente en la zona Norte, donde se iniciaron alrededor de 170 mil viviendas en el periodo, cerca del 90% de ellas NoVIS. El alto crecimiento poblacional de más de 250 mil habitantes puede obedecer a este gran dinamismo del sector inmobiliario. Por otro lado, la segunda zona con mayor actividad constructora fue el Occidente donde se iniciaron casi 160 mil viviendas, poco más del 50% NoVIS, un 25 % VIS y menos del 20% VIP. Sin embargo, esta actividad de la construcción contrasta con un crecimiento de apenas un 2% en su población. De esto se puede concluir que en el Occidente hubo, más bien, un reacomodo por mejores condiciones de vida o las personas que se fueron de la zona estuvieron compensadas por las que llegaron. La zona Suroccidental también tuvo un desarrollo de la actividad inmobiliaria y crecimiento poblacional importante: alrededor de las 70 mil viviendas, casi el 90% VIS y VIP y cerca de 120 mil nuevos habitantes.

6. Datos para 2018 son de carácter preliminar.

Gráfica No. 9. Iniciaciones de vivienda por zonas en Bogotá 2005-2018.



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Secretaría Distrital de Hábitat.

La actividad inmobiliaria fue moderada en el resto de las zonas como Centro-Oriente, Centro y Suroriente, lo que se vio reflejado en su decrecimiento poblacional. A pesar que en la zona Centro-Oriente se construyeron alrededor de 40 mil viviendas, casi todas NoVIS, la zona perdió cerca de 60 mil habitantes, lo que puede atribuirse a un alto costo de la vivienda en la zona, predominantemente de estratos altos. Por otro lado, el sector Centro tuvo una actividad inmobiliaria muy pobre en el periodo, ni siquiera alcanzando las 20 mil iniciaciones, con una pérdida de población de alrededor de 60 mil habitantes. Finalmente, la zona Suroriente tuvo una importante actividad, iniciando más de 40 mil viviendas en el periodo, pero aun así no fue suficiente para que el sector perdiera casi 120 mil personas y mantuviera un déficit cercano a las 20 mil unidades, el más alto de la ciudad. Estos resultados señalan un reto para la nueva administración, en concentrar los esfuerzos para mantener e incentivar el desarrollo de proyectos de vivienda en el centro de la ciudad

Cambios en las densidades en el periodo inter-censal 2005-2018

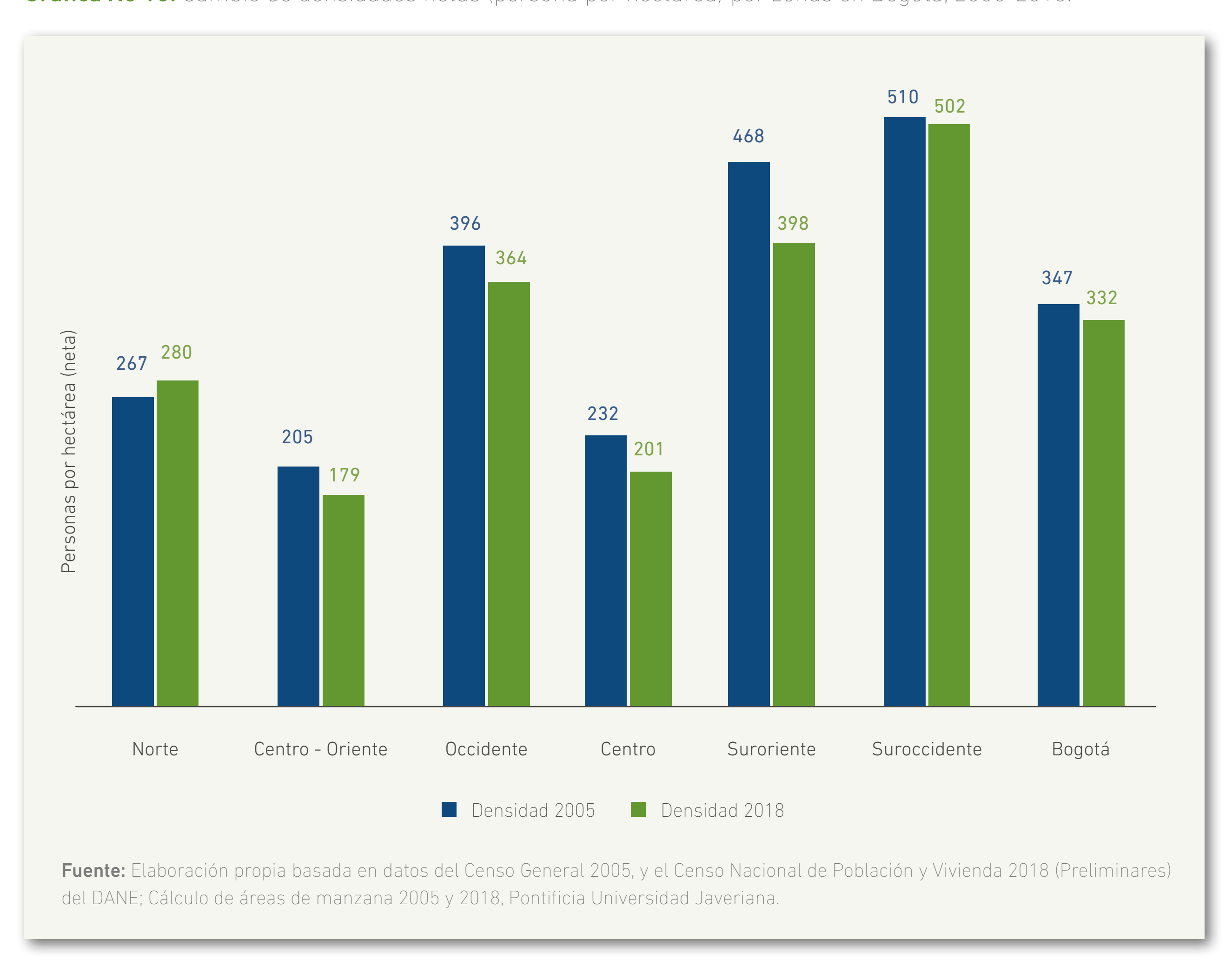
Los datos preliminares del CNPV 2018 permiten también calcular el cambio en las densidades netas de la ciudad en el periodo inter-censal.[7] Las cifras de habitantes para el cálculo fueron tomadas del DANE y el cálculo de áreas de manzana para 2005 y 2018 fue hecho por el equipo del grupo de investigación del Departamento de Arquitectura de la Pontificia Universidad Javeriana. El cálculo del cambio de promedio de densidades netas por zonas de la ciudad y en Bogotá se muestra en el Gráfica No 10. La ciudad en el periodo inter-censal tuvo un descenso pequeño en su promedio de densidad neta, bajando de 347 habitantes por hectárea a 332 habitantes por hectárea.

Este descenso, sin embargo, no fue igual en todas las zonas de la ciudad. La zona Norte, por ejemplo, no tuvo un descenso sino un aumento en las densidades netas de 267 a 280 habitantes por hectárea. Estos resultados son consistentes con la alta producción de vivienda, au-

7. Las densidades netas son el cálculo del número de habitantes sobre el área de las manzanas de la ciudad, sin incluir área de vías ni parques.

mento poblacional y descenso del déficit, sugiriendo un intenso desarrollo por compactación, que es positivo ya que lo acerca al promedio de la ciudad. En la zona Suroccidente, donde también hubo un desarrollo inmobiliario importante, puede considerarse que mantuvo su densidad neta pasando de 510 a 502 habitantes por hectárea y que se mantiene como el área más densa de la ciudad. Este fenómeno llama la atención a fin de examinar con mayor profundidad la calidad del urbanismo que se ha desarrollado en este sector en el periodo inter-censal y a concentrar esfuerzos de la nueva administración en proyectos de espacio público en este sector.

Gráfica No 10: Cambio de densidades netas (persona por hectárea) por zonas en Bogotá, 2005-2018.



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Censo General 2005, y el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (Preliminares) del DANE; Cálculo de áreas de manzana 2005 y 2018, Pontificia Universidad Javeriana.

Las demás zonas tuvieron descensos importantes de densidad. Se destacan Suroriente, que tuvo un descenso importante de 468 a 398 habitantes por hectárea, consistente con su pérdida poblacional; y Centro-Oriente y Centro, que se consolidan como las zonas menos densas de la ciudad. Centro descendió de 232 a 201 habitantes por hectárea y Centro-Oriente, descendió a apenas 179 habitantes por hectárea, cerca de la mitad de la densidad neta promedio de la ciudad. Estos niveles de densidad llaman la atención de un proceso de despoblamiento y cambio a uso predominante no residencial. La pérdida poblacional, según las cifras, casi llega a los 120 mil habitantes menos en las dos zonas combinadas y sugiere acciones del estado para equilibrar estas densidades con las zonas periféricas, de lo contrario, la ciudad va a consolidar un modelo de "donut", es decir, un centro sin población, rodeado de unas periferias densas.

Análisis de las metas del Plan Distrital de Desarrollo

Tabla No. 4. Avances en las metas de resultado del Plan Distrital de Desarrollo (PDD), 2016 – 2020. Bogotá Mejor Para Todos.

Meta a 2020	Indicador	Línea de base / Fuente / Año	Concepto	Narrativo
Reasentar a 4.286 familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable (286 a cargo del IDIGER)	Número de familias reasentadas definitivamente	8.233 familias inventariadas en alto riesgo por fenómenos de remoción en masa, inundación y avenidas torrenciales.	No hay avances significativos	Según la información de la CVP entregada en 2018, se habían reasentado 2.031 familias en el periodo 2016-2018. Esto corresponde a un 47% de la meta.
80 hectáreas útiles para vivienda de interés social gestionadas	Número de hectáreas gestionadas mediante aplicación de instrumentos de financiación	0 / SDHT	Avanza satisfactoriamente	Se han gestionado 67,2 hectáreas, lo que constituye casi un 85% de la meta. Llama la atención, sin embargo, que entre 2016 y 2017 se gestionaron 63,2 y durante 2018 sólo se gestionaron 4,05 hectáreas.
Iniciar 150.000 viviendas en Bogotá	Número de viviendas iniciadas en Bogotá	135.617 / DANE - Licencias de construcción y Censo de edificaciones / 2012 - 2015	No hay avances significativos	Entre 2016 y 2018 se han iniciado 92.726 viviendas entre NO VIS, VIS y VIP, lo que constituye un 62% de la meta. A un año de terminar la Administración se puede afirmar que esta meta, difícilmente, se podrá cumplir.
Iniciar 60.000 viviendas VIS en Bogotá	Número de viviendas VIS iniciadas en Bogotá	47.040 / DANE - Licencias de construcción y Censo de edificaciones / 2012 - 2015	No hay avances significativos	Entre 2016 y 2018, se han iniciado 30.553 viviendas VIS y VIP, lo que constituye un 51% de la meta. A un año de terminar la Administración se puede afirmar que esta meta difícilmente se podrá cumplir.
Gestionar 10 intervenciones integrales de mejoramiento en los territorios priorizados	Número de intervenciones integrales de mejoramiento gestionadas en territorios priorizados	N/A	Avanza satisfactoriamente	Se gestionaron 3 intervenciones durante el 2016 (IIM Alto Fucha, IIM Ciudad Bolívar Borde Rural e IIM Ciudad Bolívar Borde Soacha. Durante 2017 se estructuraron 1.241 mejoramientos en 1 intervención (IIM Usminia). Durante 2018 se avanzó en la estructuración de 1.306 mejoramientos de vivienda en otras 7 intervenciones (IIM Bosa La Libertad, IIM Tibabuyes, IIM Lomas, IIM Buenavista, IIM Ciudad de Cali, IIM Centro Alto e IIM Cerros).

10.000 predios titulados	Número de predios titulados	4.892 predios / CVP / 2015	No hay avances significativos	Durante 2018 se titularon 2.500 predios, con lo que se obtiene 4.191 predios titulados entre 2016 y 2018, el 42% de la meta. En los años recientes, el máximo de titulaciones ha sido 2.787 predios (2015). Por ende, a un año de terminar la Administración se puede afirmar que esta meta difícilmente se podrá cumplir. Cabe resaltar que esta meta de titulaciones es más del doble que la lograda por la Administración anterior.
Gestionar suelo para 8 manzanas para proyectos de renovación urbana	Número de manzanas gestionadas para proyectos de renovación	N/A	Tiene avances relativos	Durante 2018 se gestionaron 3,12 manzanas para un total de 5,62 manzanas en el cuatrienio. Esto equivale al 70% de la meta. Las manzanas gestionadas en 2018 se localizaron en las zonas de Voto Nacional y San Bernardo. No se registró avance en Estación Central.
Formular 10 proyectos de renovación urbana priorizados	Número de proyectos formulados	N/A	Tiene avances relativos	Se reportó avance en la gestión de los proyectos: 1) Plan Parcial San Bernardo, 2) Plan Parcial Voto Nacional, 3) Plan Parcial El Edén El Descanso, 4) Proyecto Alameda Entreparques, 5) Plan de Regularización y Manejo CAD, 6) Plan Parcial Estación Central y 7) Plan Especial de Manejo y Protección San Juan de Dios. Esto constituye un 70% de la meta, sin embargo, la medición de cumplimiento es difícil.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 Bogotá Mejor Para Todos; Información reportada por: Secretaría Distrital de Hábitat. Fecha de corte 31 de diciembre de 2018.

Conclusiones y recomendaciones

» Los cambios poblacionales inter-censales muestran que se debe entender la política de hábitat de Bogotá con una visión regional más amplia. En efecto, lo que muestran las cifras es la creciente urbanización de los municipios periféricos y la preocupante disminución de la población en las zonas centrales de Bogotá. Los municipios aledaños a la ciudad tuvieron un crecimiento mucho más rápido que las zonas interiores de la ciudad y en magnitud se llevaron casi un 50% del crecimiento poblacional de la región Sabana. Este fenómeno muestra que los indicadores y la gestión del hábitat debería entenderse a nivel regional y ya no sólo observando Bogotá; además de llamar la atención sobre el mejoramiento de la política habitacional en el centro de la ciudad, que no está siendo efectiva.

» Por otro lado, los cambios poblacionales que muestran los resultados preliminares del censo 2018 constituyen un reto para la formulación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Si bien el nuevo POT tiene una apuesta fuerte por la renovación urbana, falta definir la calidad y rangos de precio de estas

nuevas viviendas, que potencialmente evitarían perpetuar la pérdida poblacional al interior de la ciudad.

- Asimismo, la apuesta del proyecto de POT para desarrollar macro proyectos en el Norte (Lagos de Torca) y en el Sur (Lagos de Tunjuelito), con gran proporción de VIS y VIP, es un avance para "utilizar el POT como un instrumento para la ejecución" de la política pública habitacional. Sin embargo, la localización de estos proyectos fortalece la ubicación periférica de la vivienda de interés social siguiendo la tendencia que muestra el censo 2018 y, por ende, aumentando los flujos migratorios cotidianos y, en últimas, presionando al sistema de transporte masivo.
- El nivel bajo al cual ha llegado el déficit cuantitativo de vivienda, según los resultados de la EM 2017, incentiva a pensar de otra manera las acciones del Distrito para mejorar la calidad de la vivienda. Las iniciativas de establecer subsidios distritales diferenciales para favorecer localizaciones más próximas a las fuentes de empleo—o al menos al transporte masivo—parece ir en esta dirección. Teniendo en cuenta este aspecto, las metas de generación de VIS y VIP deberían plantearse por zonas de la ciudad. Sin embargo, también el incremento de la proporción de familias que viven en arriendo, en especial las de menores ingresos, sugieren que el Distrito debería diseñar nuevas políticas que se ajusten a esta nueva realidad.
- El hecho de que la expansión y la densificación informal en Bogotá, en los últimos años, esté entre 10 mil a 15 mil unidades de vivienda anuales, una cifra similar a la producción total de vivienda nueva subsidiada VIS y VIP cada año, lleva a concluir que existe una composición de oferta similar entre formal e informal para la población de bajo ingreso. Estos cálculos del desarrollo informal, aunque primarios, pueden ser útiles como referencia para evaluar las acciones cada año de la ciudad en cuanto a la mitigación del déficit cualitativo de vivienda, que parece ser muy limitada ante la magnitud de este fenómeno. Las cifras señalan que la nueva administración de la ciudad debe emprender acciones más contundentes en este respecto, y en el mejoramiento de la habitabilidad y la sismo-resistencia de las expansiones verticales en áreas de mejoramiento integral.
- Llama la atención el nivel alto de densidad de la zona Suroccidente donde también hubo un desarrollo inmobiliario importante en el periodo inter-censal, manteniéndose como el área más densa de la ciudad y sumando casi 120.000 habitantes. Sumado a una mayor proporción de arrendatarios, estos datos llevan a reflexionar sobre los procesos de transformaciones habitacionales y urbanas que han ocurrido en estos últimos 13 años y, como consecuencia, sobre la orientación de las futuras acciones del Distrito para mejorar barrios consolidados, pero que siguen transformándose, diferentes al tradicional "Mejoramiento Integral de Barrios y de Viviendas." Es común observar en esta zona y, también en la de Suroriente, la construcción de un tercer o cuarto piso en adición al segundo o tercer piso, sin que se conocieran las características y las demandas en términos de servicios habitacionales y urbanos de la población que ocupa estas nuevas viviendas. Quizás es aquí donde se "absorbió" la mayoría de la ola migratoria de los 150.000 venezolanos que llegaron a Bogotá durante estos últimos años
- En conclusión, podría decirse que las transformaciones en cuanto a la transición demográfica y al crecimiento de la población que vive Bogotá, como al déficit cuantitativo de vivienda (ya muy reducido), conducen a las futuras administraciones del Distrito a imaginar nuevas formas de acción pública en cuanto a vivienda y hábitat o, si se quiere, a pensar en una nueva política pública habitacional integral distrital, más acorde con las tendencias internacionales que plantea la Conferencia Hábitat III.
- Los resultados de las encuestas de percepción ciudadana refuerzan esta situación de coyuntura. A pesar de la reducción del déficit, los ciudadanos señalan que cada vez es más difícil acceder a la vivienda en propiedad y, en consecuencia, parecen mostrarse más dispuestos a dejar la ciudad.
- Como bien lo indica el experto británico Alain Gilbert (2011), ya no se trata de que los diseñadores de políticas de la vivienda sean víctimas "de quimeras como pensar que el déficit de vivienda y los barrios informales pueden ser eliminados", persiguiendo y monitoreándolos cada vez más, sino de promover la articulación más estrecha entre política pública habitacional integral y los instrumentos de planeación urbana. Esto con el fin, no solamente, de garantizar el acceso a la vivienda, sino también a entornos seguros, de calidad y con rápido acceso a oportunidades económicas. Viene, entonces, para el Distrito el tiempo de acciones más integrales, cualitativas, diferenciales y diversificadas que superen las visiones tradicionales y dicotómicas del déficit cuantitativo y del déficit cualitativo de vivienda.

Referencias

√ DANE. (2009). Metodología Déficit de Vivienda (Colección Documentos - Actualización 2009 Núm. 79). Bogotá D.C.: DANE

√ Gilbert, A. (2011). Ten Myths Undermining Latin American Housing Policy. *Revista de Ingeniería,* (35), 79–87.

√ Metrovivienda. (2011). Una reflexión sobre la producción de vivienda social en Bogotá 1998-2010. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

√ Secretaría Distrital de Hábitat (2019). *Respuesta BCV 2018* [Respuesta al derecho de petición impuesto por Bogotá Cómo Vamos].

√ SDP. (2019, junio). Análisis de la demanda de vivienda esperada en Bogotá para el periodo 2019-2031. Presentado en Mesa de Demografía BCV, Cámara de Comercio Chapinero.

√ Sierra, A. P. C., & Tarazona, A. H. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI,* 28(78), 77–107.

√ Vargas, D. (2006). *Caja de la Vivienda Popular CVP, Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.*